

◆ 卢现祥 柯赞贤¹
Xian-xiang Lu Zan-xianKe

中国的改革红利如何生成？ ——基于利益集团和制度分析的视角

How China's Reform Bonus Emerge? ——from the Perspective of Interest Groups and Institutional Analysis

摘要：改革的红利就是体制改革和制度创新给我们带来的好处或收益。这主要来自两个方面，一是废除或消除一些不利于经济社会发展的规章制度。二是建立和完善相关的规章制度。中国改革红利生成与跨越中等收入陷阱的关键就是构建抵御利益集团对经济负面作用的制度体系。既得利益集团不仅对一国的经济政策、制度变迁及分配等都有负面的影响，而且也不利于一国跨越中等收入陷阱、不利于从要素驱动向创新驱动转变。建立权力的制约体系，并切断权力与利益集团的直接联系；建立公正的政策和制度制定的程序；提高制度质量并保障制度的有效实施是构建抵御利益集团对经济负面作用的制度体系的三大条件。我国释放改革红利的制度空间还很大，这主要表现在以下四个方面：构建有限政府，处理好政府与市场的关系；构建发展型国家，实现从非直接统治型国家向直接统治型国家的转型；完善市场经济体制，防止权贵的市场经济；加快政治体制改革，建立和完善社会主义民主与法治的制度体系。

关键词：改革红利，利益集团，中等收入陷阱，制度体系

中图分类号：F019.5 文献标识码：A

一、引言

¹作者简介：卢现祥，中南财经政法大学经济学院教授，电子邮箱：lu_010877@sina.com，邮编：430073；柯赞贤，中南财经政法大学经济学院博士生。

我国经济社会转型已经进入了关键时期，这是因为我国已经进入了中等收入国家的行列。同时我国的经济体制改革，尤其是政治体制改革尚未完成。一方面，我们要让改革红利生成，要继续推进我国的改革；另一方面，我们要防止陷入中等收入陷阱。可以讲，改革红利的释放与防止陷入中等收入陷阱是一个问题的两个方面。对于一个正在进行体制改革和制度创新的国家来讲，都存在着改革的红利。所谓改革的红利就是体制改革和制度创新给我们带来的好处或收益。

我国的改革红利到底有多大？这主要来自两个方面，一是废除或消除一些不利于经济社会发展的规章制度，如减少行政审批、改革户籍制度等，这会大大地减少经济运行的成本。二是建立和完善相关的规章制度，如官员财产公开制度，信息公开制度等。这些改革会带来许多好处或收益。但这些改革会受到既得利益集团的阻碍。中国释放改革的红利，必须打破既得利益集团。换言之，既得利益集团阻碍中国改革红利的生成。中国利益集团对经济社会影响的潜在性、隐蔽性往往容易被人们所忽视。作为转型国家和正在跨越中等收入陷阱的国家，世界银行报告指出，深化中国经济改革可能会遭致三种人的反对，其中排在第一的就是既得利益集团。斯蒂格利茨也曾经说，中国要防止利益集团。广州市委政研室的一份研究报告（2007）基于对广州市的调研列出过五大“强势利益集团”，认为这些强势利益集团的运作损害着弱势群体的利益。五大强势利益集团分称“垄断利益集团”、“特权利益集团”、以谋取租金收入为主的“食利者利益集团”、以各种中间收费为来源的“灰色收入利益集团”，以及早期完成原始资本积累的“优势企业利益集团”。这些利益集团的界定不一定准确，但从不同方面反映了我国转型时期利益集团的多样性与复杂性。利益集团在任何国家都存在，但能否转变成既得利益集团、分利集团却在于一国是否存在抵御利益集团对经济负面作用的制度体系。

改革红利的释放不仅有利于增加有形资产，更重要的是要增加无形资产。对于我们这个达到中等收入水平的国家而言，增加无形资产和提高制度质量非常重要。无形资产增加的过程是一个制度创新的过程。世界银行的分析表明，在整个国家的财富体系中，清晰的产权、廉洁高效的政府和法律制度占国家无形资产的57%，教育占36%。而在整个国家的财富体系中有形资产（如房地产、现代化的生产流水线和基础设施等）只占很小的一部分，大约占17%左右。有形资产与无形资产是相互联系、相互促进的关系，有形资产只有在强大的国家管理水平和有效的产权制度基础之上，才能产生更大的价值。因为公正的法律机制、人力资本价值和保证经济行为的“制度质量机制”都是无形资产创造出来的，无形资产能带来更高的劳动生产率，这才是国家和民众最大的财富。因此，我国改革红利的释放主要是增加无形资产。而这些无形资产又主要来自于制度创新与制度积累。

中国改革红利生成与中国跨越中等收入陷阱的关键就是构建抵御利益集团对经济负面作用的制度体系。这种理论来源于诺思对拉美国家的经济增长都不大成功或者半途而废的分析。达到中等收入水平的国家面临着如何通过制度创新来跨越中等收入陷阱的问题，而制度创新的关键就在于构建抵御利益集团对经济负面作用的制度体系。

为什么历史与现实中许多国家或地区实际上“选择”了低效的制度？为此，诺思和主流经济学家产生了较大的分歧。一个社会是否存在“低收入陷阱”或“中等收入陷阱”的问题？根据世界银行 2010 年 8 月定制的最新标准，目前世界上的 213 个经济体中，低收入国家和地区有 40 个，中等收入国家和地区高达 104 个，而高收入国家和地区有 69 个。基于生存竞争和市场法则，主流经济学否认长期停滞于“低收入陷阱”和“中等收入陷阱”的可能性。在他们看来，经济的竞争会促进经济增长和收入水平提高。但是，诺思引证了大量经济史的例子来说明确实存在“停滞经济”。这与世界银行提出的“中等收入陷阱”的分析不谋而合。与主流经济学家不同，诺思认为，政治、文化和意识形态这类“非经济因素”在决定一个社会的经济是否会锁入陷阱时起了决定作用。换言之，制度因素起着决定性作用。本文将从利益集团与制度关系的角度来探讨改革红利生成问题。论文以下安排如下：第二部分是转型期利益集团对经济负面作用的表现及后果；第三部分是构建抵御利益集团对经济负面作用的制度体系；第四部分是释放改革红利的制度空间。

二、转型期利益集团对经济负面作用的表现及后果

利益集团在任何国家都会存在，但是不同国家、不同经济政治体制下利益集团对经济社会的影响也是不一样的。这种影响既有积极的也有消极的；既有正面的也有负面的；既有影响大的也有影响小的。利益集团的积极作用主要有三类，一是某些类型的利益集团能够增强其成员的民主能力。二是利益集团有助于积累社会资本。三是利益集团有助于政府更好地履行其不同的职能。

利益集团不仅对经济有负面作用，而且对于社会、政治等都有负面作用。从制度层面看，这主要表现在，在利益集团的干扰下，我们许多好的制度（如官员财产公开制度）出台不了，而许多坏的制度又废除不了。如我国现行的户籍制度改革、机关事业单位人员与企业职工养老金“双轨制”并轨以及官员财产公开制度推行的难点主要根源于利益集团的阻碍。还有全国住房信息联网难以推进的主要原因也是既得利益集团的阻碍。当缺乏一套抵御利益集团对经济负面作用的制度体系时，许多改革难以推进，或者改革阻力重重。利益集团对经济的负面作用主要表现为再分配、行政性垄断、贫富分化与腐败、掠夺与冲突、寻租等，这些负面影响制约着经济效率的提高和技术创新能力的提高。我们很难把利益集团对经济负面作用的结果量化，有学者通过 2010 年的数据的搜集和处理，估计仅在银行、石油、电信、铁路和食盐等五个垄断行业中，行政性垄断带来的社会福利损失就高达 19104 亿元（盛洪，2010）。

（一）既得利益集团对一国经济社会的负面影响

一是在缺乏抵御利益集团对经济负面作用的制度体系的条件下，政策的扭曲乃至错误的举措会频频出台，对利益集团有利的政策或举措对于社会来讲就是不利的政策或举措。例如，与消费者相比，生产者更容易从对立法过程及政策的影响中获利。利益集团的相互博弈的结果通常是政府的规制和制度偏向于使组织良好的利益集团获益。在近代经济史中，利益集团的博弈及斗争使货币供给

成倍增加，这既是现代世界主要的不稳定力量，也是通货膨胀的重要根源之一（诺思，1981）。20世纪70年代以来西方国家出现的经济“滞胀”现象主要就是由利益集团的分利行为造成的（奥尔森）。

二是从对制度变迁的影响来看，既得利益集团容易导致路径依赖。制度利益化导致支持者构成的利益集团又成功地使那些坏的政策得以延续，并继续产生新的支持者，从而自我复制、自我强化。在不平等程度较高的地区，制度的演化有利于精英阶层，而不利于普通大众。这种制度和政策上的路径依赖使经济发展的政策调整难以面对变化的经济情况。如欧洲的福利制度导致了既有的利益集团，福利的刚性使欧洲一些国家解决债务问题步履维艰。

三是从分配层面来看，利益集团想要政府根据他们的利益重新分配财富。通常情况下，中央集权的政府最容易达成此目标，因为成本可以分摊给大量的受损者，而且这些利益受损者无法通过“以脚投票”的方式来阻挠这些设计者的阴谋。帕累托指出，人类有两种劳动方式，一种是生产与交换；二是掠夺与冲突。在缺乏抵御利益集团对经济负面作用的制度体系的国家，强势的利益集团就会选择掠夺与冲突的方式追求自身利益的最大化。利益集团对分配的不利影响导致贫富分化和腐败的加剧。艾莱斯那（Alesina）和佩蒂（Pertti）1996年对71国所作的实证研究发现，过高的收入差距会造成一种充满不确定性的国内政治经济环境，从而影响投资者进行长期投资的计划，最终对经济增长产生抑制作用。

（二）既得利益集团不利于中等收入水平国家向高收入水平国家迈进，并有可能使其陷入“中等收入陷阱”。

2006年世界银行首次提出了“中等收入陷阱”这一概念，并且把这些国家陷入“中等收入陷阱”的原因主要归结为两个方面，一是自主创新能力不高，只能从事大规模和低成本的生产，它们不能提升价值链和开拓以知识创新为主的新市场。二是这些国家在长期发展过程中逐渐形成了规模庞大、效率低下的国有部门和过度的国家保护主义等弊端。

世界银行所分析的这两个原因是有内在联系的，为什么一些国家缺乏技术创新能力？这与规模庞大、效率低下的国有部门和过度的国家保护主义是密切相关的。近期的研究表明，创新能力与部门和国家层面既有的制度框架密切相关。没有几个后工业化国家拥有这样的制度框架，使其至少能够成功地利用借来的技术，更不用说创造新技术。这种制度框架是什么样的？这主要包括健全的知识产权保护体系，有效的司法体系，健全的市场经济体制以及有利于创新的文化环境等。

我国已经进入了中等收入国家行列。结合世界银行关于中等收入陷阱原因的分析，有三点值得我们注意——

第一，我国政府主导的技术创新体系不利于中国自主创新能力的提高。尽管十八大提出了构建以企业为主体、市场为导向、产学研结合的技术创新体系，但我国离这种技术创新体系的构建还差得比较远。我国对其他行业政府主导发展模式多有质疑，但对技术创新（包括科技领域）的政府主

导模式则缺乏反思。从中国研发的质量来看，中国大约 70%的研究与开发是来自政府，而在美国、日本和德国则是由工业界负责 70%以上的支出。假设工业界注重商业化，更可能开发具有商业实用价值的技术，而中国的危险是研究和开发带不来实用技术的发展。尤其是 2008 年美国金融危机以后，我国加大了政府的作用，利益集团把其变为再分配的有利时机，我国不少资源被利益集团所控制并转化为一些人的收入。尽管政府高度重视技术创新及创新投入，但由于体制和制度的原因，许多这方面的科技投入及包括投入方式的规则也被利益集团所绑架，我国科技投入的低效正是科技制度僵化的结果。在这种僵化的体制下，科技人员不是把主要精力用在创新上，而是用在追求自身收益最大化的基础上，这会大大地降低我国创新力。在我国现行科技体制下，科技人员不是把眼睛盯着市场、盯着社会，而是盯着政府。这种体制大大地制约了我国自主创新能力的提高。在我国经济由低收入向中等收入迈进的过程中，政府主导的科技投资体制有其促进经济发展的作用，但是达到中等收入国家后这种体制的问题日益显示出来。

第二，我国的经济结构不利于就业的增加。对于全球化影响的研究显示，富裕国家劳动者具有更高技术和技能，在全球化调整中管理性岗位增加更快，而贫穷国家虽然不具备这种技能，却能增加非熟练就业岗位，而处于中间的国家则两类劳动力优势都不甚明显。达到中等收入水平后出现就业困难主要有两个方面的原因，一是技术创新能力跟不上，无法在全球的竞争中获取更多的就业岗位；二是制度方面的原因，如过大的国有经济比重及过度的国家保护主义不仅导致经济的低效也导致就业的低效。如对于民营企业来说，平均增加 6.7 万元固定资产就可以增加一个就业岗位；而对于国有企业来说，需要增加 35 万元的固定资产才能增加一个就业机会。如果将国有企业的固定资产拿出 20%（12500 亿）转移到民营企业，国有企业只减少 359 万个就业机会，而民营企业则可增加 1864 万个就业机会，总体可增加了 1505 万个就业机会，几乎相当于国有企业的全部就业人数。但是由于既得利益集团的影响，我国要调整这种格局面临着很大的阻力。若提出加大国有企业的改革，那些既得利益者就会以国家利益、社会制度等阻止改革。

第三，我国现在已经处于经济增长减速阶段，不仅涉及到采取正确的举措来面对经济减缓的问题，而且还涉及到政治、经济及社会体制的改革。在这种转型时期，能否采取正确的政策和有效的改革措施就极为重要了，而能否抵御利益集团对政策和改革的负面影响就是重中之重了。在转型时期，利益集团会从直接或间接的方面来左右我们的政策或改革举措的选择。当前对我国最关键的是投资问题。其实，任何国家在任何时期都存在投资的问题，我们现在面临的选择是继续在原有利益格局下由政府主导投资（尤其是地方政府），还是让市场发展作用让民间资本进入到投资领域，这是两条不同的路径。在我国，从政府主导的投资到由市场主导的投资的转变是一个利益调整的过程。制度可能会持续存在，因为在不完全信息的世界中，改变既有规则的代价是很高的而且耗时持久，变化的结果就无法得到完全的预测。既有利益、沉没成本和制度刚性的结果就是投资决策通常是路

径依赖的：投资某个产业的最初决策可能会将未来的投资也导向这个产业，即便这不是对资源最有效的利用。

（三）我国从要素驱动向创新驱动转变过程不仅是发展方式的转变，而且也是解决卡尔多集体困境的过程。

从要素驱动向创新驱动的转变不仅取决于适应生产效率提高的组织创新能力，而且还取决于解决卡尔多集体困境的制度能力。2008-2009年的《全球竞争力报告》把经济发展划分为三个阶段：第一是要素驱动阶段；第二是效率驱动阶段；第三是创新驱动阶段。这种按人均GDP来划分经济发展阶段是粗略的，这并不表明随着人均GDP的提高经济发展的阶段会自然而然地完成转变。白重恩研究显示，中国的全要素生产率在2008年之后大幅下降，至今未能提升，换句话说，中国经济身陷泥潭，既未享受科技红利也未享受制度红利。从要素驱动向创新驱动转变从表面看是一个技术进步问题，但实质上是一种组织方式与制度的变革。我们把这个转变仅仅理解为技术创新和科技投入是不够的，这还涉及到谁来创新、谁来投入，以及投入—产出的结果是由谁来评判的问题。

从深层次看，我国面临着从解决格申龙集体困境向解决卡尔多集体困境转变的问题。格申龙集体困境是指一种阻碍新工厂的资本积累和投资，而卡尔多集体困境是指阻碍既有工业企业经济绩效的提高，包括提高生产效率、降低成本和改进产品质量。在这里我们把经济发展定义为经济结构的变化或提高价值创造能力的过程。一个可操作的发展定义被认为是包括了四个维度：提高人均国民收入增长的新投资、建立部门间和产业间的相互关联、提高任何一个给定产业部门的生产效率，以及走向附加值较高的商品生产。发展的这四个构成因素的变化是以解决集体困境为基础的。当个人理性与集体理性发生分歧以至于个人的理性和最大化的行动只能导致集体的次优结果时，集体困境就出现了。这包括集体行动问题、协调问题和分配冲突。从这些分析可以看出，我国转变经济发展方式就面临的集体行动问题、协调问题和分配冲突表现为：收入差距过大；城乡经济发展的失衡、房地产的过度发展、银行业的垄断及实体经济发展的不足；产能过剩及技术创新能力不足难以走向附加值较高的商品生产等。

在转变经济发展方式的过程中，从集体行动及利益集团的角度来看，我国也面临着两大问题，这两大问题都不利于我国转变经济发展方式：

第一，从微观层面看，适应生产效率提高的组织创新不足。生产效率广泛而持续的增长与生产组织的改变密切相关。购买新技术不会自动地转化为生产效率的提高；嵌入在资本设备中的新技术必须得到吸收和有效的利用。发展过程的每个构成要素都牵涉到特定的集体困境。如资本积累、生产效率的提高以及产品和过程的创新等本身就包含着集体困境。诺思在《西方世界的兴起》里面指出，有效率的经济组织是西方世界兴起和经济增长的原因所在。这种有效率的组织能确定所有权体系使私人收益等于社会收益。西方国家适应生产效率提高的组织创新能力较强。我们在这里值得探讨的是一些新兴经济体国家的转型及其教训。戴维·瓦尔德纳在《国家构建与后发展》一书中分析

了转型成功的韩国和不什么成功的叙利亚和土耳其。这两类国家的起点差不多，但发展的结果出现了较大的差异。叙利亚和土耳其尽管转向了资本密集型产业，这两个国家都未能持续地提高生产效率，工厂没有获得规模经济，这两个国家仍然是低附加值的生产国，利用借来的标准化技术生产商品，而且这些技术还没有被完全吸收。韩国的制度提供了集体困境的解决方案，而叙利亚和土耳其的制度则导致它们无法解决。两个面临相同集体困境，但拥有不同的制度能力来解决困境的国家就会产生相异的经济后果。早熟的凯恩斯主义国家中国家干预的形式加剧了很多集体困境。叙利亚和土耳其，几乎所有的增长都只是新投资的结果，因为缺乏价值创造的组织创新，他们没有办法解决卡尔多集体困境。

反观中国的制造业，过去我们在在低端市场血拼，加上过去有成本要素低的核心竞争力，包装一下就是引进消化吸收，但却缺乏创新的动力——在西方主要工业国，公司用于研发的费用往往占利润的 3%以上，而中国公司的平均值是 1%。为什么我国企业研发投入不足？这主要与制度环境有关。如在我国现行制度下企业可以把职工的报酬压得低低的。中国制造业工人一小时的薪酬，大约相当于美国同行业工人一小时薪酬的 3%；菲律宾制造业工人报酬差不多是美国制造业工人的 6%；墨西哥约是美国制造业工人的 12%。在此制度下我们的企业研发和创新动力不足。另一方面，我国知识产权保护不到位，仿造、山寨更有利。

我国也面临解决卡尔多集体困境问题。在转型期，国家的干预是不可避免的，并且会产生租金。为什么东亚的寻租行为符合发展要求，而在其他国家，如叙利亚和土耳其，寻租行为既对生产不利又对发展不利呢？在韩国和日本，政府对补贴的接收者施加了纪律。在交换补贴时，政府对私营公司施加了业绩标准，并有相应的奖惩措施。韩国和日本把政府管制中产生的租金通过制度安排用于创新方面，而叙利亚和土耳其则把管制中的租金用于建立和维持跨阶级联盟、甚至用于寻租方面。我国管制中产生的租金也并没有有效地用于企业的创新活动中。

第二，从宏观层面看，由于我国经济体制和政治体制改革尚未到位，经济和政治关系还难以通过制度进行协调，公正而有效的秩序还难以形成，因此，社会协调成本和维稳成本比较高，这需要创造和维持跨阶级联盟。因为创造和维持跨阶级联盟与长期的产业转型和培养国际竞争力之间存在着尖锐的矛盾。为了缓解这种尖锐的矛盾，必然会产生高水平的转移支付。而高水平的转移支付阻碍了政府获得解决卡尔多集体困境的制度能力。我们以教育与维稳成本的关系来看，拉詹与津加莱斯提出，如果像可格莱泽等人所认为的那样，贫困是因为人力资本不足所导致的，为什么糟糕的教育政策不能得到改变呢？为什么不能建立更有效的教育制度呢？为什么新加坡和韩国的国民教育提高的经验没有得到普遍的推广呢？在他们看来，制度通常是最直接的原因，但更深层次的影响却来自政治利益集团。只改变制度形式，而不触动其背后的政治势力，将没有效果。因为强大的政治势力总能找到相应的对策。2010 年中国教育支出 2159.9 亿元，平均每人不到 200 元；以色列人均教育支出近 10000 元人民币，是中国的 50 倍。而中国每年维稳支出达到 7000 多亿，是政府教育投

入的 2.5 倍。为什么我国教育支出不能提高？这与我国维稳成本、构建和谐社会、维持秩序的支出上升有关。高水平的转移支付阻碍了政府获得解决卡尔多集体困境的制度能力。

三、构建抵御利益集团对经济负面作用的制度体系

解决利益集团问题是任何国家都存在的问题。《联邦党人文集》第 10 篇提出的一个基本问题是：在人民追求个人利益的权利和保护社会免受一个或多个利益主导的需要方面，能否形成一个可以令人接受的平衡？我们能否现实真正的多元主义，或者说，在一个自由而开放的社会中，利益集团权力的严重失衡是否是一种经常性的情况？利益集团世界在今天是否如多元主义者所希望的那样实现了平衡，或者被追求自身利益的狭隘集团所主导而牺牲了更大的社会利益。中国的改革红利能否生成并能否跨越中等收入陷阱，关键在于利益集团之间是否实现了利益平衡。利益集团在任何国家都是存在的，但能否形成既得利益集团，甚至分利集团（联盟）取决于一国的体制和制度体系。有效而公平的制度能为多个利益集团形成公平竞争的平台，博弈的结果是形成一种利益均衡。而低效的而缺乏公平的制度则可能为强势的利益集团形成既得利益集团甚至分利集团创造了条件。而不能实现这种利益的平衡，其主要原因就是缺乏抵御利益集团对经济负面作用的制度体系。公正而有效的制度才能实现利益集团之间的利益平衡。

从理论上讲，社会中的许多利益通过组织进行游说，都能在决策过程中得到表达。这些集团和政府之间发生的讨价还价，导致了经过妥协和协商一致而形成的政策。不同集团自由参与决策过程，由于不同利益自然而然的冲突，没有一个集团会变得过于强大，政府则作为相互竞争的利益的综合者进行活动。这是一种利益集团无法影响经济及政策的理想状态。要实现这种理想状态就需要抵御利益集团对经济负面作用的制度体系。当意识形态不起作用时，利益集团在缺乏制度制约的条件下，会追求自身利益最大化。他们会影响政策与制度。抵御利益集团对经济负面作用的制度体系包括：民主制度、法治、政府权力受到制约、信息公开制度、制度的质量及实施机制、规则及政策制定程序的公正等。这种制度体系主要涉及三个方面，一是政府权力的制约及政府与利益集团的关系；二是规则及政策制定程序的公正性；三是制度质量及其实施机制。

（一）政府权力的制约及政府与利益集团的关系

政府权力受到制约是建立抵御利益集团对经济负面作用的制度体系的前提条件。换言之，政府权力没有受到制约就为既得利益集团及特权利益集团的形成创造了条件。政府权力的制约包括两个方面的含义，一是权力受到制约，这里的权力不仅是行政权力，而且包括官员支配资源的经济权力。经济体制改革的核心问题就是处理好政府与市场的关系，这个关系如何处理好的关键是看政府官员的权力是否受到制约，现在我国一些官员不仅行政权力大，而且能支配的经济资源权力也大。二是权力在阳光下运行。这包括信息公开、官员财产公开等制度设计等。权力在阳光下运行不仅有利于建立权力的制衡系统，也有利于民众的监督。由此可以看出，把权力关进制度的笼子里既是中国政

治体制改革的切入点，也是中国经济体制改革的切入点。把权力关进制度的笼子里的着力点是事先构筑规范官员行为的制度系统，是事先的防止腐败机制，即从源头反腐。把权力关进制度的笼子里就是要从制度上斩断一些官员的掠夺之手。可以说，在人类历史上，把权力关进制度的笼子里是最难的事。它涉及到从宪法到各种法规的规定，还有民主与法治等。

制度分为正式制度、非正式制度及实施机制。在制约权力方面，我们不仅要在正式制度与非正式制度上构建制约权力的笼子，而且更重要的是要有制约权力的制度实施系统。这些年来，我国出台了许多制约权力的正式制度（如章程、规定等），但是与此相关的非正式制度（观念、文化等）还跟不上，“有令不行，有禁不止”、“上有政策、下有对策”的现象时有发生。历史上官员的特权思想流毒还难以肃清。由于制约官员权力非正式制度的缺失，导致我国一些制约官员权力的正式制度的实施大打折扣。要构建制约权力的笼子必须进行深刻的制度变革。这是因为既得利益集团还会抵制把权力关进制度的笼子里。网上举报、网上反腐是制约权力和反对腐败的一种形式，但是仅有这些是不够的。更重要的是要有制约权力的制度系统。这个制度系统是内生的，是具有自我免疫功能的制度系统。在我国市场化改革过程中，由于渐进式改革的特点及政治体制改革的相对滞后，少数拥有权力的政府官员为了自己的利益，把权力用到了极致，表现为以权谋私、腐败等。

利益集团既可以在既定的制度框架内专心生产，也可以通过改变规则来实现利益集团财富最大化，选择什么方式取决于改变权利结构的相对成本。当成本较低时，有影响的利益集团会影响制定一些使社会的生产能力只部分实现的经济制度。强势集团之所以能够决定制度演进的方向，其前提是能够通过权利决策机构来影响制度的制定。人们为了自身利益的最大化，在制度规则制定与实施的过程中，会通过各种活动尽量使制度向有利于自己利益的方向倾斜。值得指出的是，并不是在所有社会的利益集团都能直接影响制度的决定与选择。这与政治体制等因素有关。

不同政治体制下，利益集团对制度的影响是不一样的。如果一个社会允许某些特殊利益集团具有强权地位，那么他们会拼命剥夺整个社会的利益，但如果有不同的利益集团形成相对均衡的态势，则会对社会产生正面影响。在不发达国家里，已形成的既得利益集团可能握有统治权。而在发达的民主经济中，院外集团和一些利益集团也会影响政治过程和行政过程，抵制适应新条件的结构调整。

在民主和政治体制成熟的国家，在有效权力制约体系下，利益集团对政策和制度的形成都会有影响，但不会形成特殊利益集团或既得利益集团，从而可以形成制度均衡。而在政治体制不成熟的国家，由于缺乏有效的权力制约体系，不同利益集团的博弈中会产生特殊利益集团或既得利益集团，少数利益集团成为强势的利益集团，他们直接或间接的影响政策和制度的制定。这些特殊的利益集团在追求自身利益最大化的过程中，往往是以牺牲其他利益集团的利益为代价的。利益集团通过利用自身的组织优势，将社会影响力转化为政治影响力。利益集团的分利活动导致社会资源从生产渠道退出，流向政治游说领域，创造性活动被分利性活动取代，不断增加的政府规制阻碍了市场竞争。

（二）规则及政策制定程序的公正性

奥尔森从经济学的视角系统分析了利益集团的形成及其内部运作,认为利益的变化是制度变迁的基础。利益集团力量的不均等必然会影响制度及其变化。利益集团之间的博弈对经济制度变迁有重要影响,并且制度的演进方向是由社会中处于强势地位的利益集团决定的(缪勒、诺思)。这些强势利益集团在新规则和政策制定上处于有利地位。诺思(1994)指出:“制度并不一定是,甚至经常不是按社会效率来设计的,相反,它们(至少正规规则)是为了服务于那些具有创造新规则谈判能力的利益集团而创造的”。

制度利益化意味着某项制度对某利益集团是有利的,甚至是量身定做的。这种制度有利于该利益集团收益的最大化,但不利于社会利益的最大化。鲍姆加特纳和沃克在有关政治参与的一个调查中发现,在美国有90%的公民卷入了集团。他们调查的这些人每人平均参加四个团体。而且,很多利益集团以保护和增进企业、专业、工人和地区经济地位的形式存在。企业寻求进口限制,国内工人寻求对非法移民的限制,城市和地方想获得直线加速器设备或者国防工厂,专业人员集团则想政府授予能力合格证书从而限制人数。所有这些集团的努力,都在创造稀缺性,以使受保护利益获得的价格上涨,并为那些能影响公共政策的人创造租金。规则及政策制定程序的公正性是抵御利益集团对经济负面作用的重要保障。在我国转型时期,有几个因素不利于规则及政策制定程序的公正性的建立。

第一,如前所述,在我国权力部门及权力部门之间没有实质性分权、制约和制衡。所以权力与利益集团容易结合在一起。他们对财富的转移不是直接的分配,而是通过制度安排和政策等手段来进行。所以我们的一些制度安排含有租金。

第二,中国诸多的法律法规由政府部委所起草,与成熟国家法规由议会专门委员会起草大不相同。这个过程当中政府部委会尽可能扩张自己的权益,并把自己的利益制度化。这必然形成政府既得利益不断扩张,政府官员权钱交易的空间不断扩张的弊病。计生委的人说计划生育制度决不能动摇,放松计划生育中国人口将爆炸。取消计划生育全国几十万的计生干部都要失业。延缓二胎政策放开的因素在于计生系统的机构改革。最大的阻力来自已经形成的计生利益集团。据《第四次全国人口和计划生育系统人事统计公报》显示,截止到2005年12月31日,全国人口和计划生育系统工作人员共计508713人,其中公务员104753人。《2012年全国公共财政支出决算表》显示,人口与计划生育事务的支出是812.85亿元。年收入200亿超生罚款或成放开二胎最大阻力。

第三,集团行动主要表现为介于个人与国家之间的各种中介组织,如行会、产业工会、宗教、党派等。但在我国,现在一些主管部门(部委)往往成为本产业或行业的代理人,这是我国社会经济转型中一种独有的现象。从表面看,他们代表国家和整体利益,但是实际上(甚至表现在一些规则的制定),他们往往代表了本产业、本行业的利益,这是我国不同行业收入差距扩大的重要原因之一。这些行业如果容易采用国有体制,更加剧了利益集团对经济的负面影响。这些组织往往代表

一个群体的利益，他们与国家之间的博弈关系对于一个国家的制度及其体系的形成产生了重要的影响。行业之间的利益失衡成为我国社会经济发展中一个重要制约因素。

（三）制度质量及其实施机制

为什么拉丁美洲缺乏抵御利益集团对经济负面作用的制度体系？这并不是说拉丁美洲没有相应的制度体系，而主要是指拉丁美洲的制度质量存在明显不足，执法不严、腐败、司法体系效率不高而且缺乏独立性等问题成为拉美各国的制度“特色”（菲利普·拉兰）。低下的制度质量为既得利益集团、特权利益集团的形成创造了条件。

一是制度质量是影响国与国之间收入差距的最主要因素。美洲防预委员会（2000）的估算结果显示，发达国家和拉美国家的收入差距中有60%是由制度质量造成的。拉丁美洲与东南亚的收入差距中有80%是制度质量造成的。罗德里克等人评估了制度质量、地理条件和贸易对全球收入差距的影响，并得出结论：到目前为止，制度质量是影响国家间收入差距的最主要因素。

二是制度质量低容易导致掠夺制度。“掠夺制度”（extractive institutions）是指该制度导致社会非生产性再分配、财富分配不公及非和谐式增长。所谓掠夺型制度就是少数人的利益通过制度的形式最大化，并有隐蔽性。在一些转型不成功的国家或者那些陷入中等收入陷阱的国家就出现了掠夺型制度。掠夺制度对经济的长期发展不利，但为什么能产生和存在呢？这是因为制度是由政治上的强势集团决定的，选择私有财产制度不利于他们追求租金的最大化，而选择掠夺制度则更有利于追求他们的租金最大化。

三是制度质量低的国家就容易出现制度结构疲软等现象。制度结构疲软的国家一般不能有效地应对因为损失和利益分配不均而引发的冲突，因此政府尽可能推迟用政策措施解决这些危机和问题，结果导致经济增长放缓。从深层次看，在奥尔森看来，经济增长持续地受到一种集体行动问题的严重威胁。一方面，组织希望得到经济效率、增长和普遍的繁荣，并让社会更有效率符合其成员的利益，从而实现共享式增长。另一方面，组织也能通过财富的再分配来满足其成员的利益，即为其成员获取社会生产中较大的份额。然而，如果组织中的多数成员都选择对增长进行再分配，那么国民经济就会停滞。在制度质量低和制度结构疲软的国家容易形成特殊利益集团和既得利益集团，他们更偏向于对增长进行再分配，这也是一些国家陷入中等收入陷阱的重要原因之一。

综上所述，建立权力的制约体系，并切断权力与利益集团的直接联系；建立公正的政策和制度制定的程序；提高制度质量并保障制度的有效实施是构建抵御利益集团对经济负面作用的制度体系的三大条件。

四、释放改革红利的制度空间

我国释放改革红利的制度空间还很大，这主要表现在以下四个方面，这四个方面与前面分析的构建抵御利益集团对经济负面作用的制度体系有着内在联系。

（一）构建有限政府，处理好政府与市场的关系

政府与市场的边界界定在什么地方，根本取决于我们是无限政府还是有限政府，取决于对政府权力的制约及切断政府与利益集团的联系，要转变政府职能。无限政府就是强势政府，即什么都管，控制的资源多，管制多，干预多。有限政府有三个方面的含义——

（1）有限政府就是强化市场型的政府。强化市场型政府是美国经济学家奥尔森提出的一个概念。其内含主要有两个方面，一是政府有足够的力量去保障财产权和合同的实施；二是政府的权力是受到制约的。在这两者中，限制政府的权力是最难的，也是我国处理好政府与市场关系的关键。

（2）有限政府建立在政府与市场边界清晰的基础上。当前我国政府与市场的边界不清晰主要表现在两个方面，一是越位，即很多不是由政府管的事政府也管了，政府不应该干预的事也干预了，政府不应该控制那么多资源。二是缺位，即一些应该由政府管的事政府没有管，或者没有积极性去管。如食品安全、公共卫生、社会秩序及法治建设等。稳定的政府与市场的边界就是政府没有越位与缺位。为什么会出现越位与缺位？从根本上来讲，就是政府的权力还没有受到有效制约、政府的掠夺之手没有受到牵制。

（3）有限政府要斩断政府与利益集团的直接联系。转变政府职能不是一个简单的机构改革、行政审批制度改革等问题，它涉及到政治体制及权力机制、利益机制等建构的问题。政府该退出的领域应该坚决退出，该让出的领域也要坚决让出，不要与民争利，精简机构，要建立服务型政府，要把无限政府转变成有限政府。政府在与既得利益集团彻底切割的同时，亟待通过理性的决策与有效的执行力，致力于经济转型框架的全面落实。总之，如十八大报告提出的经济体制改革的核心问题是处理好政府和市场的关系，必须更加尊重市场规律，更好地发挥政府的作用。

（二）构建发展型国家，实现从非直接统治型国家向直接统治型国家的转型

从深层次看，我国处理好政府与市场的关系、政府与社会的关系就是要完成从非直接统治型国家向直接统治型国家转型。在非直接统治型国家，国家精英通过与地方权贵的联盟进行统治；而在直接统治型国家，制度和机构取代了权贵并把国家、经济和社会联系在一起。随着从借助地方协调者间接统治转身直接统治，旧的制度被重新定义，新制度建立了起来，而国家则扩大了对公共物品的供给。在我国改革开放过程中，由于政治体制改革的相对滞后，我国基本上采用了非直接统治型国家，利用地方之间的竞争及地方政府官员对政绩的追求来实现经济发展。这种模式在从低收入国家向中等收入国家迈进过程中有其合理性，但在从中等收入向高收入国家的发展过程中，这种模式的问题会越来越多。从总的方面来看，这种模式难以解决卡尔多集体困境，不利于充分调动地方的积极性和发挥全国统一市场的作用。要从早熟的凯恩斯主义的国家干预转变到发展型国家。四种制度化安排界定了国家的发展型能力：国家社会关系、官僚制的性质、国家财政和国家经济干预模式。如何正确处理好中央政府与地方政府的关系是从非直接统治型国家向直接统治型国家转型的关键。

目前我国地方政府把精力主要放在投资、经济增长上并直接干预经济的方式必须转变，地方政府要为经济发展和解决民生创造有利的制度条件和政策环境，而不是直接主导经济增长。

（三）完善市场经济体制，防止权贵的市场经济

我国市场化改革红利的潜力还很大。其前提是要防止权贵的市场经济，威廉·鲍莫尔、罗伯特·利坦等人把资本主义分为四种类型：国家主导型资本主义、寡头型资本主义、大企业型资本主义和企业家型资本主义。现实生活中很难把哪一个国家的体制归于上述某种纯粹的形态。在他们看来，比较理想的体制是一种企业家型经济体制和大企业型经济体制的混合体，因为这种经济体制最有利于技术进步，最有利于新技术的商业化。国家主导型、寡头型和大企业型经济体制的各种缺陷与问题主要体现在腐败和寻租极度猖獗、收入分配严重不公及企业家创新活动的动力受到限制等。所以市场经济体制改革不完善，就容易出现与目标体制改革的差距。从深层次看，市场化改革的最大阻碍并不是来自于技术层面，而是来自于利益和制度层面。我国要从干预过多的市场经济体制转移到法治化的市场经济体制上来。

我国要获取市场化改革的红利必须要建立抵御利益集团对经济负面作用的制度体系。被利益集团绑架的市场经济就是权贵的市场经济。如吴敬琏先生所说，我国体制改革出现了两种可能的发展方向：或者是政府正确处理好政府与市场的关系，逐渐淡出对经济活动的干预，减少各种审批和管制，完善诸如市场监管和提供公共产品和服务等方面的职能，最终建立“法治的市场经济”；或者不断强化政府对市场的控制和干预，不断扩大国有部门的垄断力量和国家保护主义，蜕变为政府全面控制经济社会发展的国家资本主义，甚至权贵市场经济的畸形体制。既得利益集团就是希望国家干预的市场经济。

（四）加快政治体制改革，建立和完善社会主义民主与法治的制度体系

阿西莫格鲁等人研究了自然实验（即韩国和朝鲜的分裂以及欧洲人开拓殖民地的过程）并得出结论，他们认为经济制度和政治制度都对经济增长产生了重要的影响。经济制度影响经济增长的原因在于它们“制定了社会中经济参与者的激励机制”，而这有力地解释了国家间的经济增长差异；政治制度影响经济增长的原因在于它决定了经济制度的质量。

在美国总统麦迪逊看来，政治体制的一个根本问题就是利益集团往往要在经济市场和政治市场中活动，来改变市场经济的有效性。诺思指出，这种由于利益集团的冲突而导致经济市场和政治市场效率低下的状况在 200 多年后的今天仍然存在。美国也采纳了这些建议，即防止国家和利益集团通过各种途径实现自己的目的（诺思）。如何建立有效的抵御利益集团对经济负面影响的制度体系？如果不能达成关于所有社会集团都能从经济增长中获益的改革契约，关于控制权的斗争将愈演愈烈。能够和平、协调地解决这些不可避免的控制权斗争的政治制度设计，是经济长期增长的关键。

我国转变经济发展方式的艰难与我国政治体制的改革相对滞后是有关的。与经济体制相比，政治体制更为错综复杂，任何变革都不会让所有人受益，总有一些人的利益受损。相对而言，经济体

制改革损害的经济利益更容易找到替代品加以补偿；而政治体制变革所触犯的利益，则很难找到相应补偿方式。到底以什么样的方式来平衡各方的政治利益，这是需要通过政治体制改革来解决的问题。在吴敬琏先生看来，政治体制改革包含三方面的内容，这就是：建立法治，推进民主和实施宪政。它们三者是紧密联系，甚至是相互界定的。但在推进方式上，又可以是循序渐进、不同时期有所侧重的。从世界各国实施宪政民主的经验看，从法治入手是最容易取得成效的。总的来讲，有效的民主和法治制度体系可以限制政府的权力和利益集团对多数人利益的侵蚀，从而使经济增长的好处受惠于更多的人。

参考文献

- [1] (美)杰弗里·M·贝瑞克莱德·威尔科克斯.利益集团社会[M](第5版),中国人民大学出版社,2012,第6页
- [2] 科斯、诺思等著.制度、契约与组织:从新制度经济学角度的透视[M].经济科学出版社,2003,第146-147页。
- [3] 迈克尔·S·格雷弗.真正的联邦主义[M].陕西人民出版社,2011年,第9页。
- [4] (美)戴维·瓦尔德纳.国家构建与后发展[M]吉林出版集团有限责任公司,2011年,第199页。
- [5] 联合国开发计划署驻华代表处等编著.绿色发展必选之路[M].中国财政经济出版社,2002年,第54页
- [6] 陈宇峰等.技术偏向与中国劳动收入份额的再考察[J].经济研究,2013,(5).
- [7] (美)戴维·瓦尔德纳.国家构建与后发展[M].吉林出版集团有限责任公司,2011年,第201页。
- [8] (美)戴维·瓦尔德纳.国家构建与后发展[M].吉林出版集团有限责任公司,2011年,第8页。
- [9] (美)戴维·瓦尔德纳.国家构建与后发展[M].吉林出版集团有限责任公司,2011年,第8页。
- [10] (美)戴维·瓦尔德纳.国家构建与后发展[M].吉林出版集团有限责任公司,2011年,第174页。
- [11] (美)戴维·瓦尔德纳.国家构建与后发展[M].吉林出版集团有限责任公司,2011年,第52页。
- [12] (美)杰弗里·M·贝瑞克莱德·威尔科克斯.利益集团社会[M](第5版),中国人民大学出版社,2012年,第6页。
- [13] (美)杰弗里·M·贝瑞克莱德·威尔科克斯.利益集团社会[M](第5版),中国人民大学出版社,2012年,第5页。
- [14] [冰岛] 思拉恩·埃格特森.经济行为与制度[M].北京:商务印书馆,2004年,第242页。
- [15] [冰岛] 思拉恩·埃格特森.经济行为与制度[M].北京:商务印书馆,2004:第19页。
- [16] 阿维纳什·K.迪克西特著.经济政策的制定:交易成本政治学的视角[M].中国人民大学出版社,2004年版,第17页。
- [17] 青木昌彦、吴敬琏编.从威权到民主:可持续发展的政治经济学[M].中信出版社,2008年,第125页。

- [18] 达龙·阿西莫格鲁等. 贫富逆转：现代世界贫富格局中地理和制度的作用[M]. 载吴敬琏主编《比较》（第 23 辑），中信出版社，2006 年，第 175 页。
- [19] （美）戴维·瓦尔德纳. 国家构建与后发展[M]. 吉林出版集团有限责任公司，2011 年，第 187 页。
- [20] （美）戴维·瓦尔德纳. 国家构建与后发展[M]. 吉林出版集团有限责任公司，2011 年，第 2 页。
- [21] （美）戴维·瓦尔德纳. 国家构建与后发展[M]. 吉林出版集团有限责任公司，2011 年，第 2 页。
- [22] （美）布鲁斯·布恩诺·德·梅斯奎塔等. 繁荣的治理之道[M]. 中国人民大学出版社，2007 年，第 16 页。